

# **NOTAS SOBRE A PROPAGANDA ELEITORAL**

---

**JOSÉ DE CASTRO MEIRA\***

*Juiz do Tribunal Regional Federal da 5ª Região*

*Juiz do Tribunal Regional Eleitoral- PE -*

*Biênio 1997/1999*

## **1. Introdução**

A propaganda eleitoral constitui sem dúvida um dos temas de maior interesse para todos os que militam na Justiça Eleitoral. Parto da premissa que tem a propaganda eleitoral como instrumento de alto interesse público, considerando que maior informação na escolha dos agentes políticos deve ser prestigiada, tendo em vista que o processo eleitoral é fundamento da nossa República, que optou pelo sistema representativo, segundo o qual a vontade política do cidadão é manifestada de forma indireta por meio de representantes eleitos. Embora a Constituição preconize o exercício direto do poder, tal forma é sempre excepcional.

Por outro lado, a propaganda eleitoral mostra-se do maior relevo para a construção da cidadania, na medida em que o eleitor somente pode manifestar-se de modo consciente se tiver conhecimento das idéias, projetos e doutrinas que inspiram os diversos candidatos.

Na impossibilidade de discorrer amplamente sobre o tema, que envolveria incursões de ordem política, econômica e sociológica, procurarei tecer algumas considerações apenas sobre a propaganda eleitoral, com ênfase naquela realizada nos espaços públicos, seguindo a trilha da Lei Eleitoral (Lei nº 9.504, de 30.09.97), deixando de lado a propaganda partidária, que é disciplinada na Lei nº 9.096/95. Buscarei transmitir um pouco da rica experiência que vivi durante o biênio de maio

de 1997 a maio de 1999, quando tive a honra de integrar o Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

## **2. Propaganda Partidária e Propaganda Intrapartidária**

Segundo o art. 36 da Lei citada, a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição. Tal limite tem recebido justas críticas dos eleitoralistas, considerando o lapso temporal que resta entre a escolha dos candidatos nas convenções partidárias e o início legal do período da propaganda. Permite-se antes dessa data, apenas, que o postulante à candidatura promova propaganda intrapartidária, ou seja, propaganda interna, vedado o uso de rádio, televisão e *outdoor*.

Tais dispositivos têm o escopo de impedir que candidatos de maior poder econômico promovam a propaganda antecipada, distorcendo o processo eleitoral. A admissão da propaganda interna ou intrapartidária tem em vista a complexidade da sociedade moderna, que exige do postulante a uma candidatura valer-se do instrumento da propaganda para atingir o seu objetivo. A inibição do uso de rádio, televisão e *outdoor* deve ser vista como uma forma de limitar o poder econômico e o poder político, proporcionando a todos a mesma oportunidade. É a aplicação do *princípio igualitário*.

É certo que a igualdade entre os candidatos torna-se um princípio de difícil realização em certas circunstâncias, quando determinados candidatos merecem a preferência dos meios de divulgação, por se tratar de nomes correntemente citados na mídia, como os artistas, apresentadores de rádio e televisão, esportistas, etc.

Questão de particular interesse diz respeito à chamada *publicidade institucional do governo*. Distinguindo-a da mera *informação administrativa*, sobre o tema versou com proficiência NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, assim prelecionando:

*"A publicidade institucional do Governo é seguramente uma forma sofisticada de propaganda, pela qual busca exercer uma ação psicológica sobre o público, visando a obtenção de dividendos políticos favoráveis, enquanto a informação administrativa é politicamente neutra e se completa com a mera comunicação ou notícia trazida ao conhecimento de uma pessoa ou do público, não havendo a preocupação com a colheita imediata de efeitos favoráveis"* (Estudos Tópicos de Direito Eleitoral, UFC - Casa de José de Alencar, 1998, pág. 57).

O tema cresce de interesse nos dias atuais quando se permite a reeleição, confundindo-se a figura do governante com a do candidato. É certo que a Lei das Eleições proíbe a publicidade institucional, todavia tal exclusão é limitada apenas aos três meses que antecedem o pleito, ressalvando o *"caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral"* (art. 73, VI, `b').

### **3. A antecipação da Propaganda. Posicionamento do TSE.**

É difícil a posição da jurisprudência das Cortes Eleitorais no que diz respeito à propaganda eleitoral. De um lado, fica o princípio da liberdade e da disponibilidade da propaganda; de outro, devem ser observados os princípios da responsabilidade, da igualdade e do controle judicial.

Tem sido prática comum de alguns candidatos, diretamente ou através de grupo de amigos, aproveitarem certos momentos comemorativos para marcarem sua imagem diante do eleitorado. Na cidade de Campinas, no Estado de São Paulo, uma candidata aproveitou o Dia das Mães para veicular mensagem em *outdoor*, sem referência direta à pugna eleitoral. O tema foi levado a julgamento do TSE, que em pronunciamento unânime assim decidiu:

“RECURSO ESPECIAL. MULTA POR PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. ART. 36, § 3º DA LEI Nº 9.504/97. VEICULAÇÃO DE MENSAGEM EM *OUTDOOR* HOMENAGENDO AS MÃES, CONTENDO O NOME DA CANDIDATA. AUSÊNCIA DE MENÇÃO A CIRCUNSTÂNCIAS ELEITORAIS. CONDUTA QUE NÃO SE TIPIFICA COMO ILÍCITA. O MERO ATO DE PROMOÇÃO PESSOAL NÃO SE CONFUNDE NECESSARIAMENTE COM PROPAGANDA POLÍTICA” (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1704 - Classe 2ª SÃO PAULO, Campinas, Rel. Ministro Eduardo Alckmin, DJU de 11.06.99).

Em outra oportunidade, porém, a mesma Corte, mesmo não conhecendo o recurso, admitiu a infração ao art. 36 da LEI, quando ficou demonstrado que a mensagem não se limitava a mera promoção pessoal, mas encerrava conteúdo político. Compare-se o teor da ementa:

“RECURSO ESPECIAL - PROPAGANDA EXTEMPORÂNEA - ART. 36 DA LEI Nº 9.504/97 - PINTURA EM MUROS COM O NOME DA RECORRENTE E DIZERES RELATIVOS A CIDADANIA E EMPREGO - MENSAGEM QUE EXTERIORIZA PENSAMENTO POLÍTICO, POSSUINDO INEGÁVEL IMBRICAÇÃO COM A ATIVIDADE ELEITORAL - CONDUTA QUE SE TIPIFICA COMO ILÍCITA PORQUANTO NÃO CONSTITUI MERO ATO DE PROMOÇÃO PESSOAL - RECURSO NÃO CONHECIDO” (RECURSO ESPECIAL nº 15.432 - Classe 22ª - Rio Grande do Norte, Natal, TSE, Rel. Min. Eduardo Alckmin, julg., 27.10.98, DJ 27.11.98).

Cabe observar que a Lei Eleitoral estabeleceu uma pena muito mais grave para a violação das normas relativas à vedação da propaganda antecipada, ainda que através de *outdoor*. Nesse caso, a pena é de multa de vinte mil a cinquenta mil UFIRs ou equivalente ao custo da propaganda, se este for maior (art. 36, § 3º). Por outro lado, a violação das normas de propaganda por meio de *outdoor*, no período eleitoral, sujeita o infrator à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de cinco mil a quinze mil UFIRs (art. 42, § 11).

A matéria foi também objeto de exame do colendo TSE, que assim decidiu:

“PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR EM *OUTDOOR*. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. APLICAÇÃO DA PENA.

- A pena a ser aplicada na hipótese de veiculação de propaganda irregular em *outdoor* antes do dia 05 de julho de 1998 é a do § 3º do art. 36, e não a do § 11, do art. 42 da L. 9.504/97.

- Recurso não conhecido” (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 15.261 - Classe 22ª - Amapá, Macapá, TSE, Rel. Min. Nelson Jobim, julg., 27.04.1999, DJU 21.05.99).

#### **4. A Propaganda em Bens Públicos**

Ao dispor sobre a propaganda em bens públicos, ou naqueles cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, a Lei Eleitoral distingue duas situações. De um lado, proíbe a pichação, inscrição a tinta e a veiculação de propaganda, a fim de evitar os danos que tais meios causam àqueles bens. Todavia, admite a propaganda civilizada, que pode ser facilmente retirada sem causar danos aos bens públicos dominicais, de

uso especial ou de uso comum do povo, nem dificulte ou impeça o seu bom uso e o bom andamento do tráfego. Incluem-se na ressalva a fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhadas nos postes de iluminação pública, viadutos, passarelas e pontes.

Vale ressaltar que as disposições da Lei Eleitoral coexistem com os preceitos do art. 243 do Código Eleitoral. Recentemente, foi apreciado recurso interposto pela douta Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de Pernambuco, que envolvia a fixação de placa luminosa em bem particular, havendo, todavia, prejuízo para o patrimônio histórico da Cidade Monumento da Humanidade.

Os fundamentos do Acórdão da Egrégia Corte estão sumariados na seguinte ementa:

“PROPAGANDA ELEITORAL. FIXAÇÃO DE PLACA LUMINOSA EM IMÓVEL PARTICULAR. PREJUÍZO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. VIOLAÇÃO DO ART. 243, VIII, DO CE.

- RECURSO PROVIDO” (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 15.609 - Classe 22ª - Pernambuco, 100ª Zona - Olinda, TSE, Rel. Min. Nelson Jobim, julg., 29.06.1999, DJ 13.08.99).

A jurisprudência tem entendido que a vedação quanto à utilização de bem público para a afixação de cartazes é a mais abrangente, alcançando até os tapumes ali colocados. Nesse sentido, confira-se o teor do Recurso Especial Eleitoral nº 15.548 - Classe 22ª - RIO GRANDE DO SUL (Porto Alegre):

“RECURSO ESPECIAL - PROPAGANDA ELEITORAL. AFIXAÇÃO DE CARTAZES EM TAPUMES COLOCADOS EM BEM PÚBLICO - ART. 37 DA LEI ° 9.504/97 - IMPROCEDÊNCIA DA ALEGAÇÃO DE QUE A VEDAÇÃO NÃO ALCANÇARIA ESTA PROPAGANDA POR TER SIDO FEITA EM LOCAL DE EXISTÊNCIA TRANSITÓRIA - RECURSO NÃO CONHECIDO” (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 15.548 - Classe 22ª - Rio Grande do Sul, Porto

Alegre, TSE, Rel. Min. Eduardo Alckmin, julg., 22.10.1998, DJ 22.08.1998).

A mesma orientação foi reiterada no Recurso Eleitoral nº 15.744 - Classe 22ª, da mesma origem:

“RECURSO ESPECIAL. PROPAGANDA ELEITORAL. AFIXAÇÃO DE CARTAZES. TAPUMES DE OBRA EM BEM PÚBLICO.

I - Afixação de cartazes contendo propaganda eleitoral em tapumes de obra em bem público.

Aplicável a pena do art. 37, § 1º da L. 9.504/97.

Irrelevância do caráter transitório do tapume.

Recurso não conhecido” (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 15.744 - Classe 22ª - Rio Grande do Sul, Porto Alegre, TSE, Rel. Min. Nelson Jobim, julg., 13.04.1999, DJU 07/05/99).

## **5. Propaganda em Bens Particulares**

“Em bens particulares, independe da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral, a veiculação de propaganda eleitoral por meio de fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições”, dispõe o § 2º do art. 37 da Lei Eleitoral.

Exclui-se do poder de polícia dos órgãos públicos o exercício da propaganda em bens particulares. Ressalvam-se, entretanto, as vedações do art. 243 do Código Eleitoral, como foi visto no item precedente.

A solução das controvérsias terá foro distinto, conforme envolver ou não a aplicação da hipótese prevista no art. 243, VIII, do Código Eleitoral, conforme discerniu, com felicidade, JOEL J. CÂNDIDO, na seguinte passagem de sua conhecida obra:

“Eventual litígio sobre o aluguel, cessão ou empréstimo do bem entre as partes é civil - e não eleitoral - e civil será o foro. Possível problema que poderá surgir com as posturas municipais (higiênica, estética urbana, etc.), este sim será resolvido na esfera eleitoral, e não na comum, já que incidente aqui o art. 243, VIII, do Código Eleitoral. O dano civil ou criminal pela veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares sem permissão do possuidor é questão a ser resolvida também na Justiça Eleitoral” (Direito Eleitoral Brasileiro, 7ª edição revista, ampliada e atualizada, EDIPRO, pág. 436).

## **6. Propaganda Através de Impressos**

A Lei Eleitoral norteou-se pelos princípios da liberdade de propaganda e da responsabilidade ao disciplinar a distribuição de panfletos e impressos, assegurando: “Independente da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral pela distribuição de folhetos, volantes e outros impressos, os quais devem ser editados sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato” (art. 38).

Como bem lembra TUPINAMBÁ M. C. DO NASCIMENTO, “o Código Eleitoral naquilo que não sofreu revogação expressa nem implícita, resultante da nova normatividade, manteve-se em vigor, aplicando-se subsidiariamente”. Daí concluir-se que continua válida a disciplina traçada pelo art. 242 do Código Eleitoral, que obriga a indicação da legenda partidária, o uso da língua nacional e veda a utilização de “meios



publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais". Do mesmo modo, subsistem as restrições do art. 243, como já referido no item anterior.

## 7. Propaganda Eleitoral e Poder de Polícia

Reiterou a lei o princípio da liberdade da propaganda eleitoral, já previsto no art. 245 do Código Eleitoral, deixando explícito no *caput* do art. 39: **"A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral, em recinto aberto ou fechado, não depende de licença da polícia"**. O Código refere apenas **"em recinto aberto"**. Trata-se de um corolário do princípio da liberdade de reunião, insculpido no art. 5º, XVI, da Constituição Federal, aplicado à propaganda eleitoral ou partidária.

O legislador, ciente das velhas práticas abusivas usadas pelos detentores do poder, foi enfático quanto à liberdade de propaganda, insistindo de modo repetitivo no art. 41: "A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob a alegação do exercício do poder de polícia".

As regras inseridas nos parágrafos soam no mesmo diapasão do princípio constitucional, ao exigir: a) a prévia comunicação à autoridade policial, com antecedência mínima de 24 horas para que seja assegurada a preferência em relação a outro pretendente; b) que a autoridade ofereça as garantias necessárias. Além disso, estabelece o horário para o funcionamento de alto-falantes - das 8 às 22 horas, assegurando-se a extensão até as 24 horas, no caso de comícios - e a distância necessária (200 metros), de determinados prédios e estabelecimentos, a fim de que o serviço público não seja prejudicado pelos ruídos da propaganda.

No dia da eleição, é vedada a realização de comício ou carreata, bem assim o uso de alto-falantes, a distribuição de material de propaganda ou a prática de aliciamento, coação ou manifestações

tendentes a influir na vontade do eleitor. A inobservância é considerada crime, punido com detenção de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade, e multa de cinco mil a quinze mil UFIRs. No particular, a lei foi excessivamente severa. O constrangimento ou a coação ao eleitor devem ser rigorosamente proibidos. No entanto, mostra-se fora de propósito a tipificação da mera distribuição de volantes e impressos, até valiosa para o esclarecimento de última hora ao eleitor mais desligado.

Resultado do rigor excessivo é a absoluta falta de eficácia da norma, no particular. Não se conhece caso de processo criminal eleitoral pela simples distribuição de volantes e impressos. Inexiste consciência jurídica de tal disposição normativa. Fica provada a verdade da teoria egológica de CARLOS COSSIO, segundo a qual não se interpreta a lei, e sim a conduta, que não se mostra, na hipótese, inconveniente aos valores jurídicos sufragados em nossa sociedade. A propósito, escreve o saudoso mestre MACHADO NETO:

“No desuso da lei (*dessuetudo*), uma lei perdeu o conteúdo axiológico e viveu algum tempo o apoio do valor ordem. Mas como o direito é conduta e não norma, sobrevém, um dia, o desuso. E pouco importa que as legislações o proibam...” (Compêndio de Introdução à Ciência do Direito, 2ª edição, revista e aumentada, Saraiva, 1973, pág.58).

## **8. Propaganda e Impessoalidade**

A Constituição Federal erigiu a impessoalidade como um dos princípios da Administração Pública, proibindo taxativamente a publicidade oficial como promoção pessoal, com o uso de nomes, símbolos ou imagens de autoridades ou servidores públicos (art. 37, *caput*, e § 1º).

A regra do art. 40 da Lei Eleitoral (“O uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista constitui crime, punível com detenção, de seis meses a um ano, com alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de dez mil a vinte mil UFIRs”) tem o mesmo espírito, embora caminhando em sentido inverso. Veda-se aqui, na propaganda, a utilização dos símbolos, frases ou imagens que estão associados à publicidade oficial.

A proibição já existira (art. 89 da Lei nº 9.100/95). Todavia, a Lei Eleitoral inovou na criminalização da conduta. A meu sentir, não foi a melhor alternativa. A norma seria mais eficaz como antes fora concebida, ou seja, sem a natureza penal. Tem havido uma tendência na legislação de excessiva criminalização de condutas que poderiam ser mais eficazmente sancionadas no âmbito meramente cível. Deixa-se de considerar que a configuração do ilícito penal exige não apenas a presença do elemento objetivo - no caso, o uso dos símbolos, imagens e frases da publicidade oficial -, mas também a presença do elemento subjetivo, ou seja, o dolo.

Entre os estudiosos do tema, não falta quem entenda desnecessário tal dispositivo. JOEL JOSÉ CÂNDIDO assim se expressa:

“O artigo nem precisaria existir. Não vemos como a utilização desses símbolos, frases ou imagens possa atingir lesivamente a normalidade ou legitimidade das eleições, tampouco quebrar os princípios que regem a propaganda eleitoral. Além de a norma não ter a eficácia que ingenuamente supõe o legislador; além de não ter o comportamento proibido o potencial lesivo que o autor da lei também supõe, esquece ele que é lícito e normal ao Partido Político que está no governo pretender nele continuar, levando à campanha o conteúdo da carga ideológica que imprime na administração e com a qual se elegeu. Ao assumir o

governo, o partido não fica 'assexuado' política e/ou ideologicamente, e nem deve ficar. E, mais: se a administração foi profícua - e, conseqüentemente, seus símbolos, frases e imagens ressoam positivamente no eleitorado - não será a proibição que impedirá o voto nos candidatos do governo; se ela foi ruim, a utilização dos símbolos, frases e imagens prejudicará, por associação de idéias, os candidatos, e de nada o uso desses símbolos adiantará" (Idem, ibidem, pág. 444).

Embora entenda ineficaz a proibição, pela dificuldade adicional de demonstrar a ocorrência do elemento subjetivo, vejo como desejável a vedação da conduta que materializa a apropriação, por uma facção política, de meios de divulgação exclusivos da Administração. Contribui para combater o patrimonialismo, aquela concepção de que o poder público pode ser manipulado em favor dos interesses da elite dominante, sem distinguir entre a esfera pública e os interesses privados.

CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA resume, com felicidade:

"Não são poucos os que assinalam que o grupo que detinha os cargos do poder não conseguia distinguir entre a coisa pública e a coisa particular, entre a Fazenda Pública e a sua própria fazenda. Não era por acaso que os principais grupos que detinham em suas mãos os cargos de governo eram grupos de fazendeiros/coronéis. Assim, todos os métodos utilizados para obter o resultado da conveniência do coronel eram considerados "aceitáveis". Somente um pecado não era admitido como possível de ser cometido: o da perda da eleição" ("Justiça Eleitoral e Representação Democrática", ensaio publicado na obra coletiva Direito Eleitoral, coordenada pelo Min. Carlos Mário da Silva Velloso e Prof<sup>a</sup> Cármen Lúcia Antunes Rocha, Livraria Del Rey Editora, , Belo Horizonte, 1996, pág. 385).

É certo que o quadro descrito se refere à Velha República. Mas ninguém ignora que muitos de seus vícios ainda permanecem em nossa

estrutura político-administrativa, não se podendo afirmar que o patrimonialismo seja um tema de interesse meramente histórico.

### ***9. A Propaganda por Outdoors***

A Lei Eleitoral sucumbiu ao modismo, na utilização da palavra inglesa de emprego comum na área publicitária, destinada à veiculação de mensagens de propaganda de produtos comerciais, através de cartazes e painéis luminosos.

A importância dessa propaganda se deve às suas qualidades técnicas e artísticas, realizada por profissionais de alta qualificação, o que a torna meio eficaz de comunicação com o eleitorado. Em face disso, o legislador houve por bem disciplinar esse tipo de propaganda, determinando: a) que as empresas de publicidade, concessionárias de tais espaços, relacionem pelo menos metade do total para veiculação da propaganda eleitoral; b) sorteio dos locais pela Justiça Eleitoral entre as coligações e partidos interessados no seu uso.

A distribuição dos locais será feita de acordo com as candidaturas registradas por cada um dos partidos ou coligações, dividindo-se os locais de modo eqüitativo, considerando os pontos de maior ou menor impacto visual. Mais uma vez, preocupa-se o legislador com a observância do princípio da igualdade, proporcionando a todos a mesma oportunidade de propaganda.

Efetuada o sorteio, os interessados deverão comunicar às empresas como usarão os *outdoors*, estabelecendo o tempo e a quantidade, pagando o preço de mercado, ou seja, o preço que vinha sendo cobrado para a publicidade comercial. Cabe aos partidos e

coligações fazer a divisão entre os seus candidatos. Os espaços não utilizados serão redistribuídos, através de novo sorteio.

Interessante questão surgiu no pleito passado, quanto à utilização de *outdoors* em propriedade particular. O art. 42 dispõe minuciosamente sobre sua colocação nos espaços públicos, sem qualquer referência à hipótese de propriedade particular. A um primeiro exame, parece razoável entender-se que não haveria qualquer restrição nesse sentido, considerando a liberdade de veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares, inclusive por meio de cartazes.

No âmbito do TRE-PE, a questão foi apreciada mais de uma vez, a exemplo do Recurso Eleitoral Ordinário nº 4863, Rel. Juiz FRANCISCO DE SÁ SAMPAIO, em que a coligação recorrente voltou-se contra decisão de um dos juízes da propaganda eleitoral que entendeu irregular a propaganda afixada em imóvel do antigo Hotel Veleiro, por não constar aquele endereço na lista das tabuletas sorteadas para a coligação recorrente.

O parecer do ilustre Procurador Regional Eleitoral, Dr. FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO, foi pelo improvimento do recurso, em fundamentos que estão resumidos na seguinte ementa:

“ELEITORAL. PROPAGANDA POR MEIO DE OUTDOORS EM IMÓVEL PARTICULAR, EM AFRONTA AO DISPOSTO NO ART. 42, DA LEI Nº 9.504/97. NÃO APLICABILIDADE DO ART. 37, § 2º, DO MESMO DIPLOMA LEGAL.

- Quando o art. 37, § 2º, da Lei nº 9.504/97, tratou de forma liberal acerca da propaganda eleitoral veiculada em bens particulares, não o fez de forma incondicional, limitou sua abrangência à aposição de faixas, cartazes, placas, pinturas ou inscrições.

- A propaganda veiculada por meio de *outdoor*, não elencada no § 2º, do mencionado art. 37, mereceu do mesmo diploma legal tratamento especial, em seu art. 42.

- A não obediência às exigências estipuladas no citado art. 42, quando da realização de propaganda, através de *outdoors*, enseja a aplicação das sanções estatuídas em seu § 11.

- Pelo improvimento do Recurso."

Todavia, a unanimidade da Corte posicionou-se contra essa tese, como se lê na sua ementa:

"VEICULAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL EM BENS PARTICULARES. DESNECESSIDADE DA OBTENÇÃO DE LICENÇA MUNICIPAL E DE AUTORIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL. INTELIGÊNCIA DO § 2º DO ART. 37 DA LEI Nº 9.540/97. RECURSO PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME"

Verifica-se, porém, que tal orientação não mereceria o aplauso do colendo TSE, que, no exame de questão similar, no Recurso Especial Eleitoral nº 15.824 - Classe 22ª - GOIÁS (Goiânia), assim decidiu:

"PROPAGANDA ELEITORAL. 'OUTDOOR' EM PROPRIEDADE PARTICULAR. LOCAL NÃO SORTEADO PELA JUSTIÇA ELEITORAL.

- A propaganda eleitoral mediante 'outdoor' deve obedecer disposto no art. 42 e seguintes da L. 9.504/97, mesmo que localizado em propriedade particular.

- Não se aplica a este tipo de propaganda o art. 37, § 2º da L. 9.504/97.

- Recurso não conhecido" (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 15.824 - Classe 22ª Goiás, Goiânia, TSE, Rel. Min. Nelson Jobim, julg. 25.05.1999, DJ 13.08.99).

Percebe-se, portanto, que a jurisprudência caminhou no sentido de que a propaganda com o uso de *outdoors*, ainda que instalados em propriedade particular, sujeitam-se aos limites do art. 42 da Lei nº 9.504/97. Prevaleceu, no particular, o princípio do controle judicial da propaganda sobre o princípio da liberdade.

Outro caso de pertinente menção, na última disputa, é o em que o sindicato dos servidores públicos veiculou mensagem, através de *outdoors*, na qual concita os integrantes da categoria a não votarem em determinados candidatos, com os seguintes dizeres: *"Ele votou contra vocês nas reformas da previdência e administrativa. Em 03 de outubro, não vote nele"*. Os candidatos prejudicados com a anti-propaganda ajuizaram representação, postulando a retirada dos cartazes, pedindo que o sindicato se abstivesse de fazer uso de seus nomes e imagens, alegando infração ao art. 42 da Lei nº 9.504/97. Por seu turno, o sindicato alegou não haver realizado propaganda eleitoral, pois se limitou a *"agir em defesa dos direitos e interesses da categoria que representa e no exercício de uma prerrogativa constitucionalmente assegurada (CF/88, art. 8º, inciso III)"*. Por outro lado, argumentou não caber a aplicação de multa contra entidade sindical, que não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no § 11 do art. 42 da Lei Eleitoral (*empresa responsável, partidos e candidatos*).

A questão foi objeto de vivos debates, sendo a decisão proferida, por voto de desempate, no Recurso Eleitoral Ordinário nº 4851/98- classe VI, Relator Des. FRANCISCO DE SÁ SAMPAIO, em acórdão que teve a seguinte ementa:

"Recurso Eleitoral Ordinário. Propaganda Eleitoral Irregular.



- As normas sancionatórias devem ter interpretação restritiva. Pelo provimento, em parte, do Recurso interposto pelo SINDSEP, modificando-se a sentença apenas para afastar a aplicação de multa ao Sindicato. Pelo Improvimento total do Recurso interposto pela Empresa de *outdoors* Bandeirantes Propaganda Externa Ltda., que deve ser responsabilizada pela propaganda irregular (art. 42, § 11, da Lei nº 9.504/97)".

Revendo, agora, o julgado, penso que a decisão foi a mais acertada. Na esfera eleitoral, não haveria fundamento para a punição de agentes não elencados na norma, já que os postulados do direito punitivo vedam a via analógica para a aplicação de sanção. Por outro lado, sem discrepância, entendeu-se que a empresa responsável infringiu as normas da propaganda ao veicular a mensagem, de indiscutível conteúdo eleitoral.

## **10. Propaganda Eleitoral na Imprensa**

Sobre a espécie dispõe a Lei no art. 43. Em síntese, permite-se a divulgação paga de propaganda eleitoral. Entretanto, para evitar-se o abuso do poder econômico, limita-a ao máximo de um oitavo de página de jornal padrão e a um quarto de página de revista ou tablóide, sob pena de multa no valor de mil a dez mil UFIRs.

## **11. Propaganda Eleitoral no Rádio e na Televisão**

Ao contrário da propaganda na imprensa, a propaganda eleitoral no rádio e na televisão somente é permitida no horário gratuito. Como se sabe, a gratuidade se refere apenas aos partidos e coligações, já que as emissoras fazem jus à compensação fiscal pela cedência do horário destinado à propaganda (parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.096/95). As regras específicas estão nos arts. 45 a 57.

A lei estabelece minuciosamente as vedações a que estão submetidas as emissoras, com o propósito de evitar a manipulação de dados, a montagem visando à degradação da imagem de candidato, formação de imagem favorável ou contrária aos candidatos e partidos, mensagem crítica em filmes, novelas e minisséries, divulgação de programa que se refira a candidato escolhido em convenção. Cuidou, ainda, de diminuir a vantagem dos profissionais desses meios de divulgação, impedindo-os de transmitir ou apresentar programas a partir de 1º de agosto do ano da eleição. Tais vedações foram estendidas aos sítios mantidos pelas empresas de comunicação social na Internet e demais redes.

Nos últimos anos, popularizaram-se os debates entre os candidatos. A mídia eletrônica a cada dia vem substituindo, com êxito, os comícios que marcaram época. O art. 46 estabelece, com detalhes, as normas específicas, buscando a efetivação do princípio da igualdade. Assim, a ordem de apresentação será objeto de sorteio, admitido o acordo entre os participantes e vedada a presença de um mesmo candidato a eleição proporcional em mais de um debate da mesma emissora.

Embora não se possa desprezar os efeitos dos comícios e “showmícios”, mostra-se indiscutível que a cada dia é maior a importância da propaganda através do rádio e da televisão, exigindo-se a utilização das técnicas do *marketing* eleitoral. A assessoria publicitária, baseada em pesquisas, recomenda aos candidatos pormenores quanto à sua aparição,

desde os temas até a apresentação pessoal do candidato: tipo de roupa, óculos, linguagem, modulação da voz, etc. Daí se explica o cuidado que teve o legislador em regular todos os parâmetros relativos a esse tipo de propaganda.

No último pleito, os assuntos mais veiculados diante do TRE/PE nesse tópico foram o direito de resposta e a propaganda eleitoral irregular, com utilização do horário destinado à propaganda partidária. Esses temas dariam margem a comentários que não comportam no âmbito do presente trabalho.

Em relação ao direito de resposta, a maior dificuldade está em estabelecer um *discrímen* adequado entre o direito de crítica e as ofensas pessoais aos candidatos. Nesse ponto, nota-se que, apesar dos excessos, tem havido amadurecimento da classe política, já que a utilização de palavras e expressões ofensivas redundam em prejuízo para o próprio ofensor. Tem aumentado no eleitorado a consciência de que a agressividade do candidato esconde a falta de propostas.

Quanto à propaganda eleitoral irregular, veiculada no horário destinado à propaganda partidária, entendo que se acham presentes dois tipos de ilícitos: o cometido pelo partido político, responsável pelo programa, caso em que poderá haver a cassação do direito de transmissão no semestre seguinte (Lei nº 9.096/95, art. 45, § 2º); o perpetrado pelo candidato, em relação às normas de propaganda eleitoral, conforme for o caso. A interpretação restritiva, no sentido de que a infração teria sido praticada apenas pelo partido político seria um estímulo à infração das normas da propaganda eleitoral, tendo em vista que a simples cassação da transmissão do programa seguinte compensaria, com muita vantagem, a violação da lei. Se a propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido na Lei nº 9.504/97, é evidente que infringe tal regra a que se veicula no horário destinado à propaganda partidária, cujos objetivos foram precisamente definidos na lei

específica: difusão do programa partidário, transmissão de mensagens sobre a execução desse programa e eventos a ele relacionados, divulgação do posicionamento do partido em relação a temas político-partidários (Lei nº 9.096/95, art. 45). Não fora isso, caberia considerar também que a lei em referência expressamente veda *"a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos"* (Lei nº 9.096/95, art. 45, § 1º, II).